



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 31 maja 2018 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Usługi pocztowe w Unii Europejskiej – Dyrektywa 97/67/WE – Artykuły 2, 7 i 9 – Dyrektywa 2008/6/WE – Pojęcie „operatora świadczącego usługi pocztowe” – Przedsiębiorstwa przewozowe, wysyłkowe i ekspresowych usług kurierskich świadczące usługi przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych – Zezwolenie wymagane w celu publicznego świadczenia usług pocztowych – Udział w kosztach świadczenia usługi powszechnej

W sprawach połączonych C-259/16 i C-260/16

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy) postanowieniami z dnia 27 stycznia 2016 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 10 maja 2016 r. (C-259/16) i 11 maja 2016 r. (C-260/16), w postępowaniach:

Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra) (C-259/16),

Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici (C-259/16),

Fercam SpA (C-259/16),

Associazione non Riconosciuta Alsea (C-259/16),

Associazione Fedit (C-259/16),

Carioni Spedizioni Internazionali Srl (C-259/16),

Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespediti (C-259/16),

Tnt Global Express SpA (C-259/16),

Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI) (C-260/16),

DHL Express (Italy) Srl (C-260/16),

Federal Express Europe Inc. (C-260/16),

United Parcel Service Italia Ups Srl (C-260/16)

przeciwko

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

* Język postępowania: włoski.

Ministero dello Sviluppo Economico,

przy udziale:

Poste Italiane SpA (C-260/16),

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: J.L. da Cruz Vilaça (sprawozdawca), prezes izby, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 września 2017 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra), Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespediti, Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, Associazione non Riconosciuta Alsea, Associazione Fedit, Fercam SpA, Tnt Global Express SpA i Carioni Spedizioni Internazionali Srl przez S. Romana i A. Romana, avvocati,
- w imieniu Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), DHL Express (Italy) Srl i Federal Express Europe Inc. przez M. Giordana i L. Daniele, avvocati,
- w imieniu United Parcel Service Italia Ups Srl przez A. Boso Carettę, avvocato,
- w imieniu Poste Italiane SpA przez A. Sandullego, A. Fratiniego i G. Pandolfiego, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Fiorentina, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu francuskiego przez R. Coesme’a, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez P. Costę de Oliveirę i L. Malferrarię, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 listopada 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 2 pkt 1, 1a, 6 i 19, art. 7 ust. 4 oraz art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz.U. 1998, L 15, s. 14 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 3, s. 71), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. (Dz.U. 2008, L 52, s. 3) (zwanej dalej „dyrektywą 97/67”).

- 2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporów pomiędzy, odpowiednio, Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra), Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespediti, Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, Associazione non Riconosciuta Alsea, Associazione Fedit, Fercam SpA, Tnt Global Express SpA i Carioni Spedizioni Internazionali Srl (C-259/16) oraz Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), DHL Express (Italy) Srl, Federal Express Europe Inc. i United Parcel Service Italia Ups Srl (C-260/16), będącymi przedsiębiorstwami i stowarzyszeniami przedsiębiorstw prowadzącymi działalność wysyłkową, przewozową i ekspresowych usług kurierskich a Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (urzędem regulacji komunikacji, Włochy, zwanym dalej „AGCOM”) i Ministero dello Sviluppo Economico (ministrem rozwoju gospodarczego, Włochy) w przedmiocie zgodności z prawem aktów regulacyjnych przyjętych w celu dokonania transpozycji dyrektywy 97/67.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 W motywach 10, 18, 22 i 23 dyrektywy 97/67 wskazano, co następuje:
- „(10) Zgodnie z zasadą subsydiarności na szczeblu Wspólnoty należy przyjąć pewien zestaw ogólnych zasad, natomiast wybór szczegółowych procedur powinien zależeć od państw członkowskich, które powinny mieć swobodę wyboru systemu najlepiej pasującego do ich własnych warunków;
- [...]
- (18) W świetle faktu, iż zasadnicza różnica pomiędzy przesyłką ekspresową i pocztowymi usługami powszechnymi polega na wartości dodanej (bez względu na formę, jaką ona przyjmuje) oferowanej przez usługi ekspresowe i postrzeganej przez klientów, najbardziej skutecznym sposobem określenia postrzeganej wartości dodatkowej jest wzięcie pod uwagę dodatkowej ceny, którą klienci gotowi są zapłacić, nie naruszając jednak limitu cenowego w obszarze zastrzeżonym, który musi być respektowany.
- [...]
- (22) Państwa członkowskie powinny móc regulować poprzez odpowiednie procedury zezwoleń, na swoich obszarach, świadczenie usług pocztowych, które nie są zastrzeżone dla operatorów świadczących usługi powszechne; procedury te muszą być przejrzyste, niedyskryminujące, proporcjonalne i oparte na obiektywnych kryteriach;
- (23) Państwa członkowskie powinny posiadać możliwość przyznawania koncesji na podstawie zobowiązania do świadczenia usług powszechnych lub wnoszenia składek do funduszu kompensacyjnego, który ma na celu zrekompensowanie operatorowi świadczącemu usługi powszechne świadczenie usług powodujących krzywdzące obciążenie finansowe; państwa członkowskie powinny móc zawrzeć w zezwoleniach zobowiązanie do tego, żeby działalność, na którą uzyskano zezwolenie, nie mogła naruszać wyłącznych lub specjalnych praw przyznanych operatorom świadczącym usługi powszechne w zakresie usług zastrzeżonych; może zostać wprowadzony system identyfikacji przesyłek direct mail w celu prowadzenia nadzoru tam, gdzie usługi direct mail zostały zliberalizowane”.

4 Artykuł 2 tej dyrektywy stanowi:

„W rozumieniu niniejszej dyrektywy:

- 1) »usługi pocztowe«: usługi obejmujące przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych;
- 1a) »operator świadczący usługi pocztowe«: przedsiębiorstwo świadczące co najmniej jedną z wyżej wymienionych usług pocztowych;

[...]

- 6) »przesyłka pocztowa«: przesyłka opatrzona adresem w ostatecznej formie, w której ma być przewieziona przez operatora świadczącego usługi pocztowe. Poza przesyłkami z korespondencją przesyłki takie obejmują także na przykład książki, katalogi, gazety, czasopisma i paczki pocztowe zawierające towar posiadający wartość handlową lub nieposiadający jej;

[...]

- 13) »operator świadczący usługi powszechne«: podmiot publiczny lub prywatny świadczący powszechne usługi pocztowe lub wybrane powszechne usługi pocztowe w państwie członkowskim, o tożsamości którego Komisja została powiadomiona zgodnie z art. 4;

- 14) »zezwożenia«: jakiekolwiek pozwolenia określające prawa i obowiązki charakterystyczne dla sektora pocztowego i zezwalające przedsiębiorstwom na świadczenie usług pocztowych oraz, w odpowiednich przypadkach, na budowę lub eksploatację ich sieci w celu świadczenia takich usług, w formie »zezwożenia ogólnego« lub »koncesji indywidualnej«, zgodnie z poniższymi definicjami:

- »zezwożenie ogólne«: zezwolenie – niezależnie od tego, czy jest ono regulowane »koncesją według klasy«, czy na podstawie ogólnego prawa, i niezależnie od tego, czy uregulowanie takie wymaga procedur rejestracji lub deklaracji – które nie wymaga od danego operatora świadczącego usługi pocztowe otrzymania wyraźnej decyzji krajowego organu regulacyjnego przed przystąpieniem do wykonywania praw wynikających z zezwożenia,
- »koncesja indywidualna«: zezwolenie wydawane przez krajowy organ regulacyjny, które nadaje operatorowi świadczącemu usługi pocztowe konkretne prawa lub które, w odpowiednich przypadkach, uzależnia działalność tego przedsiębiorstwa od konkretnych zobowiązań wykraczających poza zezwożenie ogólne i w przypadku którego operator świadczący usługi pocztowe nie jest uprawniony do przystąpienia do wykonywania praw do momentu otrzymania decyzji krajowego organu regulacyjnego;

[...]

- 19) »wymagania podstawowe«: ogólne przyczyny nieekonomiczne, które mogą skłonić państwo członkowskie do narzucenia warunków dotyczących świadczenia usług pocztowych. Przyczyny te obejmują tajemnicę korespondencji, bezpieczeństwo sieci w związku z przewozem towarów niebezpiecznych, poszanowanie warunków zatrudnienia i systemów zabezpieczenia społecznego ustanowionych przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi lub układem zbiorowym wynegocjowanym pomiędzy krajowymi partnerami społecznymi, zgodnie z prawem wspólnotowym i krajowym, oraz, w uzasadnionych przypadkach, ochronę danych, ochronę środowiska i planowanie regionalne. Ochrona danych może obejmować ochronę danych osobowych, niejawną charakter przekazywanych lub przechowywanych informacji oraz ochronę prywatności;

[...]”.

5 Artykuł 7 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„1. Państwa członkowskie nie udzielają ani nie utrzymują w mocy wyłącznych lub szczególnych praw w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych. Państwa członkowskie mogą finansować świadczenie usług powszechnych zgodnie z jednym lub kilkoma sposobami określonymi w ust. 2, 3 i 4 lub z wszelkimi innymi sposobami zgodnymi z traktatem.

[...]

3. Jeżeli państwo członkowskie ustali, że obowiązki świadczenia usługi powszechnej określone niniejszą dyrektywą pociągają za sobą koszt netto, obliczony z uwzględnieniem załącznika I, i stanowią nieuzasadnione obciążenie finansowe dla operatora(-ów) świadczącego(-ych) usługę powszechną, może wówczas wprowadzić:

- a) mechanizm rekompensat dla takiego(-ch) przedsiębiorstwa (przedsiębiorstw) z funduszy publicznych; lub
- b) podzielić koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej pomiędzy dostawców sieci i usług łączności elektronicznej.

4. Jeżeli koszt netto zostaje podzielony zgodnie z ust. 3 lit. b), państwa członkowskie mogą ustanowić fundusz kompensacyjny, który może być finansowany z opłat wnoszonych przez operatorów świadczących usługi lub użytkowników i zarządzany jest w tym celu przez jednostkę niezależną od beneficjenta lub beneficjentów. Państwa członkowskie mogą uzależnić udzielanie zezwoleń operatorom świadczącym usługę zgodnie z art. 9 ust. 2 od zobowiązania do wniesienia składki do powyższego funduszu lub od spełnienia obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Obowiązki świadczenia usług powszechnych, które dotyczą operatora(-ów) świadczącego(-ych) usługę powszechną i są wymienione w art. 3, mogą być w ten sposób finansowane.

5. Państwa członkowskie zapewniają poszanowanie zasad przejrzystości, niedyskryminacji i proporcjonalności przy ustanawianiu funduszu kompensacyjnego oraz ustalaniu poziomu składek, o których mowa w ust. 3 i 4. Decyzje podjęte zgodnie z ust. 3 i 4 oparte są na obiektywnych i weryfikowalnych kryteriach oraz są podawane do wiadomości publicznej”.

6 Artykuł 9 tejże dyrektywy przewiduje:

„1. Dla usług, które wykraczają poza zakres usług powszechnych, państwa członkowskie mogą wprowadzić zezwolenia ogólne w zakresie niezbędnym do zagwarantowania zgodności z wymaganiami podstawowymi.

2. Dla usług, które należą do zakresu usług powszechnych, państwa członkowskie mogą wprowadzić procedury zezwoleń, w tym koncesje indywidualne, w zakresie niezbędnym do zagwarantowania zgodności z wymaganiami podstawowymi i w celu zapewnienia świadczenia usługi powszechnej.

Przyznanie zezwoleń może:

- być uzależnione od obowiązków świadczenia usług powszechnych,
- w razie potrzeby i w uzasadnionych przypadkach, nakładać wymagania dotyczące jakości, dostępności i świadczenia określonych usług,

- w odpowiednich przypadkach być powiązane z obowiązkiem wnoszenia składki na rzecz mechanizmów współdzielenia, o których mowa w art. 7, jeżeli świadczenie usługi powszechnej generuje koszt netto i stanowi nieuzasadnione obciążenie dla operatora(-ów) świadczącego(-ych) usługę powszechną wyznaczonego(-ych) zgodnie z art. 4,
- w odpowiednich przypadkach być powiązane z obowiązkiem wnoszenia składki na rzecz kosztów operacyjnych ponoszonych przez krajowe organy regulacyjne, o których mowa w art. 22,
- w odpowiednich przypadkach być uzależnione od przestrzegania warunków pracy określonych w ustawodawstwie krajowym lub nałożyć taki obowiązek.

Obowiązki i wymogi, o których mowa w tiret pierwszym i w art. 3, mogą być nakładane jedynie na wyznaczonych operatorów świadczących usługę powszechną.

[...]

3. Procedury, zobowiązania i wymogi, o których mowa w ust. 1 i 2, są przejrzyste, dostępne, niedyskryminujące, proporcjonalne, precyzyjne i jednoznaczne, podawane do wiadomości publicznej z wyprzedzeniem i oparte na obiektywnych kryteriach. Państwa członkowskie zapewniają, by przyczyny odmowy wydania lub cofnięcia zezwolenia w całości lub w części zostały przekazane wnioskodawcy, a także ustanawiają procedurę odwoławczą”.

7 Zgodnie z motywami 17, 27 i 28 dyrektywy 2008/6:

„(17) Samego przemieszczania nie należy uznawać za usługę pocztową. [...]

[...]

(27) Operatorzy świadczący usługi pocztowe mogą być zobowiązani do wnoszenia wkładu na rzecz finansowania usługi powszechnej, jeśli przepisy przewidują fundusz kompensacyjny. W celu ustalenia, od których przedsiębiorstw można wymagać wnoszenia wkładu na rzecz funduszu kompensacyjnego, państwa członkowskie powinny rozważyć, czy usługi świadczone przez takie przedsiębiorstwa mogą być z punktu widzenia użytkownika uważane za usługi wchodzące w zakres usługi powszechnej w związku z tym, że są one wymienne w wystarczającym stopniu z usługą powszechną przy uwzględnieniu charakterystyki takich usług, w tym czynników wartości dodanej, jak również przeznaczenia i cen. Usługi te nie muszą koniecznie obejmować wszystkich cech usługi powszechnej, takich jak codzienne doręczanie lub zasięg ogólnokrajowy.

(28) W celu stosowania zasady proporcjonalności przy określaniu udziału przedsiębiorstw w kosztach świadczenia usługi powszechnej w państwie członkowskim, państwa członkowskie powinny stosować przejrzyste i niedyskryminujące kryteria, takie jak udział tych przedsiębiorstw w działalności wchodzącej w zakres świadczenia usługi powszechnej w danym państwie członkowskim. Państwa członkowskie mogą wymagać od operatorów, których dotyczy obowiązek wnoszenia wkładu do funduszu kompensacyjnego, aby zastosowali odpowiednią rozdzielną księgową, tak aby zapewnić funkcjonowanie funduszu”.

Prawo włoskie

8 Dyrektywa 97/67 została transponowana do prawa włoskiego na mocy decreto legislativo n. 261 – Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio (dekretu ustawodawczego nr 261 dotyczącego transpozycji dyrektywy 97/67/WE w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług) z dnia 22 lipca 1999 r.

(GURI nr 182 z dnia 5 sierpnia 1999 r.), zmienionego przez decreto legislativo n. 58 – Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità (dekret ustawodawczy nr 58 dotyczący transpozycji dyrektywy 2008/6/WE zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w sprawie pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty) z dnia 31 marca 2011 r. (GURI nr 98 z dnia 24 kwietnia 2011 r.) (zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 261/99”). Sformułowania użyte w dekrete ustawodawczym nr 261/99 dla celów zdefiniowania pojęć „usług pocztowych”, „operatorów świadczących usługi pocztowe” oraz „przesyłki pocztowej” są zasadniczo te same, co zawarte w dyrektywie 97/67.

9 Zgodnie z art. 6 dekretu ustawodawczego nr 261/99:

„1. Publiczne oferowanie usług, które nie są objęte usługą powszechną, w tym udostępnianie prywatnych skrzynek pocztowych w celu doręczania korespondencji, wymaga zezwolenia ogólnego [...]”.

1a. Wydanie ogólnego zezwolenia, także dla operatora świadczącego usługi powszechne, przy uwzględnieniu sytuacji na rynku i organizacji usług pocztowych, może podlegać szczególnym wymogom usług powszechnych, również w zakresie jakości, dostępności i świadczenia odpowiednich usług oraz wymogowi uiszczenia składki finansowej na rzecz mechanizmów podziału kosztów, o których mowa w art. 10 niniejszego dekretu. Obowiązki te są określane decyzją organu regulacyjnego.

2. Organ regulacyjny określa decyzją przyjętą w terminie 180 dni od dnia wejścia w życie dekretu ustawodawczego dokonującego transpozycji dyrektywy 2008/6 przypadki, w których działalność może zostać rozpoczęta z chwilą przesłania ministrowi rozwoju gospodarczego [...] poświadczonego zgłoszenia o podjęciu działalności [...].

3. Decyzja wskazana w ust. 2 określa wymogi i obowiązki nałożone na podmioty wykonujące działalność wymagającą zezwolenia ogólnego, w tym obowiązki w dziedzinie warunków pracy wskazane w art. 18a, warunki kontroli w miejscach wykonywania działalności oraz procedury wezwania do usunięcia uchybienia, zawieszenia i zakazu działalności w przypadku naruszenia obowiązków”.

10 Zgodnie z art. 10 ust. 1–3 dekretu ustawodawczego nr 261/99:

„1. Ustanowiony zostaje fundusz kompensacyjny obciążeń usługi powszechnej. Jest on zarządzany przez ministra komunikacji i ma na celu zapewnienie wykonania usługi powszechnej; jest on zasilany, gdy podmiot świadczący usługi powszechne nie uzyskuje ze świadczenia tych usług i usług wyłącznych wskazanych w art. 4 wystarczających dochodów, by zapewnić wykonanie ciążących na nim obowiązków.

2. Do uiszczania składek na rzecz funduszu, o którym mowa w ust. 1, zobowiązani są posiadacze koncesji indywidualnych i zezwoleń ogólnych, w wymiarze nieprzekraczającym dziesięciu procent dochodów brutto dotyczących usług zastępczych względem usług objętych usługą powszechną wynikających z działalności objętej zezwoleniem.

3. Składki są określane zgodnie z zasadą przejrzystości, niedyskryminacji i proporcjonalności przez organ regulacyjny na podstawie kosztów efektywnego zarządzania usługą powszechną”.

11 Zgodnie z art. 18a dekretu ustawodawczego nr 261/99 operatorzy świadczący usługi pocztowe, do których odnosi się w szczególności art. 3 ust. 11, 5 i 6 tego dekretu, powinni dochować obowiązków w dziedzinie warunków pracy przewidzianych w przepisach krajowych i w mających zastosowanie układach zbiorowych.

- 12 Na mocy decyzji nr 129/15/CONS z dnia 11 marca 2015 r. (zwanej dalej „decyzją nr 129/15”) AGCOM zatwierdził regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali (rozporządzenie w dziedzinie uprawnień do publicznego oferowania usług pocztowych, zwane dalej „rozporządzeniem w dziedzinie uprawnień”), zawarte w załączniku A do tej decyzji.
- 13 Zgodnie z art. 8 ust. 4 owego rozporządzenia zezwolenie ogólne nie jest wymagane dla celów wykonywania działalności samego przemieszczania.
- 14 Zgodnie z art. 10 ust. 4 lit. c) owego rozporządzenia wnioskodawca ubiegający się o zezwolenie ogólne powinien w chwili składania wniosku spełniać obowiązki w dziedzinie zabezpieczenia społecznego swych pracowników. Zgodnie z art. 10 ust. 8 lit. f) owego rozporządzenia wnioskodawca ubiegający się o zezwolenie ogólne powinien w chwili składania wniosku przedstawić opis środków przyjętych w celu zapewnienia poszanowania obowiązków w zakresie tajemnicy korespondencji.
- 15 Artykuł 11 ust. 1 lit. b) i f) rozporządzenia w dziedzinie uprawnień stanowi, że posiadacz zezwolenia ogólnego ma obowiązek, odpowiednio, zastosować się do przepisów w dziedzinie warunków pracy przewidzianych w przepisach krajowych i układach zbiorowych pracy sektora pocztowego i „przyczyniania się do finansowania kosztów usługi powszechnej, gdy spełnione są przesłanki określone w motywie 27 dyrektywy 2008/6 i w art. 10 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 261/99”.
- 16 Artykuł 15 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że posiadacz zezwolenia ogólnego ma obowiązek uiszczania składek na fundusz kompensacyjny obciążeń usługi powszechnej, gdy spełnione są przesłanki określone w motywie 27 dyrektywy 2008/6 i w art. 10 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 261/99”.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

- 17 Skarżące w postępowaniach głównych są przedsiębiorstwami i stowarzyszeniami przedsiębiorstw prowadzącymi działalność przewozową, wysyłkową i ekspresowych usług kurierskich (sprawa C-259/16), względnie jedynie ekspresowych usług kurierskich (sprawa C-260/16).
- 18 Owe przedsiębiorstwa i stowarzyszenia przedsiębiorstw są posiadaczami zezwolenia ogólnego na wykonywanie usług pocztowych w rozumieniu art. 6 dekretu ustawodawczego nr 261/99.
- 19 Skarżące w postępowaniu głównym wniosły do sądu odsyłającego skargę zmierzającą do uchylenia decyzji nr 129/15, rozporządzenia w dziedzinie uprawnień oraz dekretu wydanego przez Ministro dello Sviluppo Economico – Disciplinary delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l’offerta al pubblico dei servizi postali (dekretu ministra rozwoju gospodarczego w sprawie uregulowania procedur wydawania uprawnień do publicznego oferowania usług pocztowych) z dnia 29 lipca 2015 r. (zwanego dalej „dekretem z dnia 29 lipca 2015 r.”). Podniosły one, że owe akty interpretowały w sposób nadmiernie szeroki pojęcie „usług pocztowych” zawarte w art. 2 pkt 1 dyrektywy 97/67, włączając w zakres tych usług wykonywaną przez nie działalność. Podkreśliły one ponadto, że owe akty nałożyły na nie obowiązki nieproporcjonalne względem wymogów nałożonych przez tę dyrektywę.
- 20 W odniesieniu do interpretacji pojęcia „usług pocztowych” sąd odsyłający jest zdania, że nie powinno ono obejmować działalności przewozowej, wysyłkowej i ekspresowych usług kurierskich. Jedynie przesyłki zarządzane przez operatorów usług pocztowych i zgodnie z warunkami właściwymi owej usłudze pocztowej mogą zostać zakwalifikowane jako „usługi pocztowe” w rozumieniu art. 2 pkt 6 dyrektywy 97/67. W związku z tym sąd ten ma wątpliwości co do zgodności wskazanych aktów w postępowaniu głównym z ową dyrektywą w zakresie, w jakim akty te z jednej strony wykluczają

z zakresu zastosowania owej dyrektywy jedynie działalność polegającą wyłącznie na fizycznym transporcie towarów i, z drugiej strony, włączają w ramach usługi również „usługi pocztowe o wartości dodanej”, takie jak ekspresowe usługi kurierskie.

- 21 Co się tyczy podniesionego naruszenia zasady proporcjonalności, sąd odsyłający podniósł po pierwsze, że art. 6 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 261/99 nakłada, bez rozróżnienia i w sposób automatyczny, na operatorów świadczących usługi pocztowe, które nie są objęte usługą powszechną, obowiązek uzyskania zezwolenia ogólnego. Tymczasem, zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy 97/67 państwa członkowskie są uprawnione do wprowadzenia zezwoleń ogólnych wyłącznie „w zakresie niezbędnym do zagwarantowania zgodności z wymaganiami podstawowymi”.
- 22 Po drugie, akty rozpatrywane w postępowaniu głównym, w szczególności art. 10 i 11 rozporządzenia w dziedzinie uprawnień, nakładają warunki uzyskania zezwolenia ogólnego, które nie są przewidziane w dyrektywie 97/67. W każdym razie owe warunki są nieproporcjonalne w odniesieniu do działalności wykonywanej przez skarżące w postępowaniu głównym. W szczególności sąd odsyłający podkreśla, że żadna regulacja nie jest konieczna w celu zapewnienia dobrego funkcjonowania rynków, na których działają skarżące w postępowaniu głównym. Owe rynki – w przeciwieństwie do rynku usług objętych usługą powszechną – są bowiem w stanie same skutecznie się regulować.
- 23 Po trzecie, sąd odsyłający wyraża wątpliwość w zakresie dotyczącym zgodności z prawem nałożonego na posiadaczy zezwolenia ogólnego obowiązku przyczyniania się do finansowania kosztów usługi powszechnej, przewidzianego w art. 6 ust. 1a dekretu ustawodawczego nr 261/99. Jakkolwiek z art. 7 ust. 4 i art. 9 ust. 2 dyrektywy 97/67 wynika bowiem, że jedynie operatorzy świadczący usługi objęte usługą powszechną mogą zostać poddani tego rodzaju obowiązkowi, art. 6 i 10 dekretu ustawodawczego nr 261/99 nakładają ów obowiązek finansowania również na posiadaczy zezwolenia wskazanego w art. 9 ust. 1 owej dyrektywy.
- 24 W każdym razie z art. 9 ust. 2 dyrektywy 97/67 wynika, że obowiązek przyczyniania się do kosztów usługi powszechnej może zostać nałożony jedynie po uprzedniej ocenie możliwości jego ustanowienia. Tymczasem akty rozpatrywane w postępowaniu głównym nie przewidują żadnej uprzedniej oceny w tym względzie, w związku z czym naruszają również w tym aspekcie zasadę proporcjonalności.
- 25 W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy) postanowił zawiesić postępowanie i przedstawić Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne, sformułowane w taki sam sposób w sprawach C-259/16 i C-260/16:
 - „1) Czy prawo [Unii], a w szczególności art. 2 pkt 1, 1a i 6 dyrektywy [97/67], stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisów krajowych tego rodzaju, jak art. [1 ust. 2] lit. a) i f) dekretu ustawodawczego nr 261/99, art. 1 ust. 1 lit. g) i r) w związku z lit. i) [rozporządzenia w dziedzinie uprawnień] i uregulowania procedur wydawania uprawnień do publicznego oferowania usług pocztowych, zawarte w dekrete [z dnia 29 lipca 2015 r.], w zakresie, w jakim przepisy te włączają w zakres usług pocztowych także usługi przewozu drogowego, spedycji i ekspresowe usługi kurierskie?
 - 2) Czy prawo [Unii], a w szczególności art. 9 ust. 1 i art. [2] pkt 19 dyrektywy [97/67] oraz zasady proporcjonalności i racjonalności stoją na przeszkodzie stosowaniu przepisów krajowych tego rodzaju, jak art. 6 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr [261/99] oraz art. 8 [rozporządzenia w dziedzinie uprawnień] i uregulowania procedur wydawania uprawnień do publicznego oferowania usług pocztowych, zawarte w dekrete [z dnia 29 lipca 2015 r.] w zakresie, w jakim przepisy te wymagają od operatorów świadczących usługi przewozowe, wysyłkowe i ekspresowe usługi kurierskie uzyskania zezwolenia ogólnego również w sytuacjach innych niż te, w których celem jest zagwarantowanie podstawowych wymagań w dziedzinie świadczenia usług pocztowych?

- 3) Czy prawo [Unii], a w szczególności art. 7 ust. 4 i art. 9 ust. 2 dyrektywy [97/67] stoją na przeszkodzie stosowaniu przepisów krajowych tego rodzaju, jak art. 6 ust. 1a i art. 10 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 261/99, art. 11 ust. 1 lit. f) i art. 15 ust. 2 [rozporządzenia w dziedzinie uprawnień] i art. 9 uregulowań procedur wydawania uprawnień do publicznego oferowania usług pocztowych, zawartych w dekrete [z dnia 29 lipca 2015 r.] w zakresie, w jakim przepisy te nakładają na operatorów świadczących usługi przewozowe, wysyłkowe i ekspresowe usługi kurierskie obowiązek uiszczania składek na rzecz funduszu kompensacyjnego usługi powszechnej?
- 4) Czy prawo [Unii], a w szczególności art. 9 ust. 2 dyrektywy 97/67 stoją na przeszkodzie stosowaniu przepisów krajowych tego rodzaju, jak art. 6 i 10 dekretu ustawodawczego nr 261/99, art. 11 ust. 1 lit. f) i art. 15 ust. 2 [rozporządzenia w dziedzinie uprawnień] i art. 9 uregulowań procedur wydawania uprawnień do publicznego oferowania usług pocztowych, zawartych w dekrete [z dnia 29 lipca 2015 r.] w zakresie, w jakim przepisy te nie zawierają żadnej oceny w odniesieniu do przypadków, w których uiszczanie składki na fundusz kompensujący koszty usługi powszechnej można uznać za odpowiednie, i nie przewidują zróżnicowanych sposobów stosowania, związanych z subiektywną sytuacją podmiotów uiszczających składki i rynków?”.
- 26 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 21 czerwca 2016 r. sprawy C-259/16 i C-260/16 zostały połączone do celów procedury pisemnej i ustnej oraz wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 27 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 2 pkt 1, 1a i 6 dyrektywy 97/67 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom krajowym tego rodzaju, jak rozpatrywanym w postępowaniu głównym, wedle których przedsiębiorstwa przewozowe, wysyłkowe lub ekspresowych usług kurierskich, które świadczą usługi przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych, są, z wyjątkiem sytuacji, w której ich działalność jest ograniczona do przemieszczania przesyłek pocztowych, operatorami świadczącymi usługi pocztowe w rozumieniu art. 2 pkt 1a tej dyrektywy.
- 28 W niniejszej sprawie, jak podniósł rzecznik generalny w pkt 38 opinii, wątpliwości sądu odsyłającego dotyczą ewentualnej kwalifikacji jako operatorów świadczących usługi pocztowe w rozumieniu art. 2 pkt 1a) dyrektywy 97/67 dwóch kategorii przedsiębiorstw, a mianowicie, z jednej strony przedsiębiorstw, które oferują usługi przewozowe i wysyłkowe oraz, z drugiej strony, przedsiębiorstw ekspresowych usług kurierskich.
- 29 Co się tyczy usług przewozowych i wysyłkowych, skarżące w postępowaniu głównym podniosły, że przedsiębiorstwo, które świadczy głównie usługę przemieszczania przesyłek pocztowych i oferuje jedynie akcesoryjnie jedną z pozostałych usług wskazanych w art. 2 pkt 1 dyrektywy 97/67, nie może zostać zakwalifikowane jako „operator świadczący usługi pocztowe”.
- 30 W tym względzie należy przypomnieć w pierwszej kolejności, że zgodnie z art. 2 pkt 1 dyrektywy 97/67 pojęcie „usług pocztowych” dotyczy usług, które polegają na przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek pocztowych.
- 31 W drugiej kolejności motyw 17 dyrektywy 2008/6 wskazuje, że samego przemieszczania nie należy uznawać za usługę pocztową. Ponadto na mocy owej dyrektywy dodano do art. 2 dyrektywy 97/67 pkt 1a, zgodnie z którym „operatorem świadczącym usługi pocztowe” jest przedsiębiorstwo świadczące co najmniej jedną z „usług pocztowych”.

- 32 Dyrektywa 2008/6 nie wprowadziła jednak żadnej zmiany do pierwotnego tekstu dyrektywy 97/67 w zakresie dotyczącym rozróżnienia, jakiego należałoby dokonać pomiędzy wykonywaniem głównie usług pocztowych wskazanych w art. 2 pkt 1 dyrektywy 97/67 i wykonywaniem tych usług akcesoryjnie.
- 33 W trzeciej kolejności działalność może zostać uznana za związaną z usługą pocztową jedynie pod warunkiem, że dotyczy „przesyłki pocztowej” w rozumieniu art. 2 pkt 6 dyrektywy 97/67. W tym względzie przepis ten definiuje przesyłkę pocztową jako przesyłkę opatrzoną adresem w ostatecznej formie, w której ma być przewieziona przez operatora świadczącego usługi pocztowe, i precyzuje, że tego rodzaju przesyłka może obejmować między innymi korespondencję, książki, katalogi, gazety, czasopisma i paczki pocztowe zawierające towary posiadające wartość handlową lub nieposiadające wartości handlowej.
- 34 W tym kontekście przedsiębiorstwo powinno zostać uznane za „operatora świadczącego usługi pocztowe” w rozumieniu art. 2 pkt 1a dyrektywy 97/67, gdy wykonuje ono przynajmniej jedną z usług wyliczonych w art. 2 pkt 1 tej dyrektywy i usługa lub usługi w ten sposób wykonywane obejmują przesyłkę pocztową, przy czym jego działalność nie może być ograniczona jedynie do usługi przemieszczania. Z powyższego wynika, że przedsiębiorstwa przewozowe lub wysyłkowe, które oferują głównie usługę przemieszczania przesyłek pocztowych i akcesoryjnie usługi przyjmowania, sortowania lub doręczania tych przesyłek, nie mogą być wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy, o której mowa.
- 35 Ponadto, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 43 opinii, gdyby należało przyznać, że przedsiębiorstwa przewozowe lub wysyłkowe są wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy 97/67 tylko z tego względu, że wykonują one jedynie akcesoryjnie działalność w zakresie przyjmowania, sortowania lub doręczania przesyłek pocztowych, wynikałoby z tego wiele trudności interpretacyjnych owej dyrektywy. Dla celów określenia mającego zastosowanie reżimu prawnego konieczne byłoby bowiem dokonanie każdorazowo oceny większej lub mniejszej proporcji usług wykonywanych akcesoryjnie względem wykonywanej głównie usługi przemieszczania.
- 36 Co się tyczy ekspresowych usług kurierskich, skarżące w postępowaniu głównym podniosły, że owe usługi nie powinny być objęte zakresem stosowania dyrektywy 97/67 ze względu na przysparzaną przez nie wartość dodaną.
- 37 Należy w tym względzie przypomnieć po pierwsze, że dyrektywa 97/67 nie definiuje, co należy rozumieć pod pojęciem „ekspresowych usług kurierskich” i ogranicza się do wskazania w motywie 18, że „zasadnicza różnica pomiędzy przesyłką ekspresową i pocztowymi usługami powszechnymi polega na wartości dodanej (bez względu na formę, jaką ona przyjmuje) oferowanej przez usługi ekspresowe i postrzeganej przez klientów”.
- 38 Po drugie, z orzecznictwa Trybunału wynika, że usługi przesyłek ekspresowych różnią się od pocztowych usług powszechnych wartością dodaną na rzecz klientów, ze względu na którą klienci akceptują wyższe ceny. Tego rodzaju usługi stanowią usługi szczególne, możliwe do oddzielenia od usług świadczonych w interesie publicznym, które odpowiadają indywidualnym potrzebom podmiotów gospodarczych oraz wymagają pewnych świadczeń dodatkowych, i które nie są oferowane w ramach tradycyjnych usług pocztowych (zob. podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 2017 r., Ilves Jakelu, C-368/15, EU:C:2017:462, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Po trzecie, w wyrokach z dnia 13 października 2011 r., DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, pkt 30, 52); z dnia 16 listopada 2016 r., DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, pkt 31) oraz z dnia 15 czerwca 2017 r., Ilves Jakelu (C-368/15, EU:C:2017:462, pkt 29) Trybunał stwierdził, że przedsiębiorstwa świadczące ekspresowe usługi kurierskie są objęte zakresem stosowania dyrektywy 97/67 i zastosował względem nich pewne przepisy tej dyrektywy. Jak wskazał rzecznik generalny

w pkt 46 opinii, owe wyroki byłyby pozbawione sensu, gdyby Trybunał nie przyjął w sposób dorozumiany jako warunku wstępnego, że ekspresowe usługi kurierskie są objęte pojęciem „usług pocztowych” w rozumieniu art. 2 pkt 1 tej dyrektywy.

- 40 W tych okolicznościach, o ile możliwe jest dokonanie rozróżnienia pomiędzy usługą powszechną a ekspresową usługą kurierską w oparciu o istnienie – lub brak – wartości dodanej przysporzonej przez usługę, należy stwierdzić, że tego rodzaju kryterium odróżniające jest pozbawione jakiegokolwiek znaczenia w odniesieniu do charakteru usług wyliczonych w art. 2 pkt 1 dyrektywy 97/67. W związku z tym okoliczność, że tego rodzaju usługi przysparzają w danym przypadku wartości dodanej, nie może pozbawić ich charakteru „usług pocztowych” w rozumieniu tego przepisu.
- 41 Mając na uwadze powyższe rozważania, na pierwsze pytanie prejudycjalne należy udzielić odpowiedzi, że art. 2 pkt 1, 1a i 6 dyrektywy 97/67 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on przepisom krajowym tego rodzaju, jak rozpatrywanym w postępowaniu głównym, wedle których przedsiębiorstwa przewozowe, wysyłkowe lub ekspresowych usług kurierskich, które świadczą usługi przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych są, z wyjątkiem sytuacji, w której ich działalność jest ograniczona do przemieszczania przesyłek pocztowych, operatorami świadczącymi usługi pocztowe w rozumieniu art. 2 pkt 1a tej dyrektywy.

W przedmiocie pytania drugiego

- 42 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 2 pkt 19 i art. 9 ust. 1 dyrektywy 97/67 powinny być interpretowane w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, które nakładają na każde przedsiębiorstwo przewozowe, wysyłkowe i ekspresowych usług kurierskich obowiązek posiadania zezwolenia ogólnego dla celów świadczenia usług pocztowych bez dokonania uprzedniej weryfikacji, czy tego rodzaju zezwolenie jest konieczne do zagwarantowania zgodności z jednym z wymagań podstawowych.
- 43 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy 97/67 dla usług, które wykraczają poza zakres usług powszechnych, państwa członkowskie mogą wprowadzić zezwolenia ogólne w zakresie niezbędnym do zagwarantowania zgodności z wymaganiami podstawowymi.
- 44 Artykuł 2 pkt 19 tej dyrektywy, przed wyczerpującym wyliczeniem owych wymagań, definiuje je jako ogólne przyczyny nieekonomiczne, które mogą skłonić państwo członkowskie do narzucenia warunków dotyczących świadczenia usług pocztowych.
- 45 Z powyższych rozważań wynika, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 58 opinii, że państwo członkowskie, które uzależni dostęp do rynku usług pocztowych od uzyskania zezwolenia ogólnego, powinno przedstawić uzasadnienie poprzez odniesienie do jednego lub szeregu wskazanych wymagań.
- 46 W niniejszej sprawie sąd odsyłający wskazał, że art. 6 dekretu ustawodawczego nr 261/99 nakłada bez rozróżnienia i w sposób automatyczny na przedsiębiorstwa oferujące usługi pocztowe nienależące do usługi powszechnej obowiązek posiadania zezwolenia ogólnego bez dokonania uprzedniej weryfikacji, czy tego rodzaju zezwolenie jest konieczne do zagwarantowania zgodności przynajmniej z jednym z wymagań podstawowych. Sąd ów wskazał ponadto, że obowiązki nałożone na owe przedsiębiorstwa w celu uzyskania tego rodzaju zezwolenia ogólnego są nieproporcjonalne.
- 47 W tych okolicznościach, w celu udzielenia odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne, należy zbadać po pierwsze, czy przepisy, tego rodzaju jak rozpatrywane w postępowaniu głównym mogą być uzasadnione jednym z wymagań podstawowych wyliczonych w art. 2 pkt 19 dyrektywy 97/67 i, po drugie, czy są one proporcjonalne w ten sposób, że nadają się do zagwarantowania zamierzonego przez nie celu i ów cel nie mógłby zostać osiągnięty poprzez zastosowanie mniej intensywnych zakazów.

- 48 W tym względzie w odniesieniu do kwestii, czy przepisy tego rodzaju, jak rozpatrywane w postępowaniu głównym mogą zostać uzasadnione jednym z wymagań podstawowych wyliczonych w art. 2 pkt 19 dyrektywy 97/67, z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że owe przepisy uzasadniają ustanowienie reżimu zezwoleń ogólnych dla przedsiębiorstw mogących zostać uznanymi za „operatorów świadczących usługi pocztowe” dwoma z owych wymagań podstawowych, a mianowicie poszanowaniem warunków pracy i systemów zabezpieczenia społecznego oraz tajemnicą korespondencji.
- 49 Co się tyczy proporcjonalności przepisów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, należy przypomnieć, że do sądu odsyłającego należy weryfikacja, w ramach ogólnej oceny wszelkich istotnych okoliczności prawnych i faktycznych, czy tego rodzaju przepisy są odpowiednie do zagwarantowania realizacji zamierzonych celów i nie wykraczają poza to, co konieczne do ich osiągnięcia. Do Trybunału należy jednak przedstawienie mu w tym celu wszelkich elementów wykładni prawa Unii, które umożliwią mu wydanie orzeczenia (zob. podobnie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 51, 52).
- 50 W zakresie dotyczącym w pierwszej kolejności zdatności wskazanych przepisów do zagwarantowania realizacji zamierzonego przez nie celu należy przypomnieć, że wedle utrwalonego orzecznictwa Trybunału przepisy krajowe są właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu tylko wówczas, gdy jego osiągnięcie jest rzeczywistym przedmiotem troski tych przepisów w sposób spójny i systematyczny (wyrok z dnia 10 marca 2009 r., Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, pkt 55).
- 51 Co się tyczy pierwszego z wymagań podstawowych przypomnianych w pkt 48 niniejszego wyroku, a mianowicie poszanowania warunków pracy i systemów zabezpieczenia społecznego, art. 10 ust. 4 lit. c) rozporządzenia w dziedzinie uprawnień stanowi, że udzielenie zezwolenia ogólnego operatorowi świadczącemu usługi pocztowe jest uzależnione od poszanowania przez niego, w chwili przedstawienia wniosku, wymogów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego pracowników.
- 52 W tym względzie zarówno z art. 6 ust. 3 i 18a dekrety ustawodawczego nr 261/99, jak również z art. 11 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w dziedzinie uprawnień wynika, że posiadacz zezwolenia ogólnego ma obowiązek dochować przepisów w dziedzinie warunków pracy przewidzianych w przepisach krajowych i układach zbiorowych pracy mających zastosowanie w sektorze pocztowym. W tym celu art. 10 ust. 8 rozporządzenia w dziedzinie uprawnień nakłada na wnioskodawców ubiegających się o zezwolenie ogólne obowiązek przedstawienia, w chwili składania wniosku, informacji dotyczących układów zbiorowych mających zastosowanie do ich pracowników oraz innych informacji dotyczących tych pracowników.
- 53 Ponadto, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 59 opinii, w decyzji nr 129/15 AGCOM przedstawił wyjaśnienia, w jaki sposób obowiązki przewidziane w omawianych przepisach umożliwiają zagwarantowanie poszanowania warunków pracy.
- 54 Co się tyczy drugiego z wymagań podstawowych przypomnianych w pkt 48 niniejszego wyroku, a mianowicie tajemnicy korespondencji, art. 10 ust. 8 rozporządzenia w dziedzinie uprawnień stanowi, że przedsiębiorstwa wnoszące o udzielenie zezwolenia powinny w chwili składania wniosku przekazać właściwym władzom opis środków przyjętych w celu zapewnienia poszanowania obowiązków w zakresie tajemnicy korespondencji.
- 55 W tych okolicznościach przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym są zdatne do zapewnienia poszanowania niektórych wymagań podstawowych wyliczonych w art. 2 pkt 19 dyrektywy 97/67.
- 56 W drugiej kolejności należy zbadać, czy obowiązki, od których spełnienia przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym uzależniają udzielenie zezwolenia ogólnego wymaganego dla celów świadczenia usług pocztowych, nie wykraczają poza to, co konieczne dla celów osiągnięcia zamierzonego celu.

- 57 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 64 opinii, sąd odsyłający nie wskazał precyzyjnie, jakie obowiązki nałożone na mocy przepisów rozpatrywanych w postępowaniu głównym mogą być nieproporcjonalne poza obowiązkiem związanym z finansowaniem usługi powszechnej, co stanowi przedmiot pytań prejudycjalnych trzeciego i czwartego.
- 58 Postanowienie odsyłające ogranicza się do wskazania, że tego rodzaju obowiązki są wiążące w zakresie dotyczącym zarówno wydania zezwolenia ogólnego, jak również wykonywania omawianej działalności.
- 59 Wreszcie z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że zezwolenie ogólne uważa się za udzielone 45 dni po otrzymaniu przez właściwe władze wniosku danego przedsiębiorstwa.
- 60 Mając na uwadze całość wskazanych okoliczności, w szczególności warunki udzielenia zezwolenia ogólnego, należy stwierdzić, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 65 i 66 opinii, że nie można uznać, jakoby obowiązki nałożone przez przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym wykraczały poza to, co konieczne do zagwarantowania zgodności z wymaganiami podstawowymi wyliczonymi w art. 2 pkt 19 dyrektywy 97/67.
- 61 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, na drugie pytanie prejudycjalne należy udzielić odpowiedzi, że art. 2 pkt 19 i art. 9 ust. 1 dyrektywy 97/67 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, tego rodzaju jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które nakładają na każde przedsiębiorstwo przewozowe, wysyłkowe i ekspresowych usług kurierskich obowiązek posiadania zezwolenia ogólnego dla celów świadczenia usług pocztowych, o ile przepisy te są uzasadnione jednym z wymagań podstawowych wyliczonych w art. 2 pkt 19 tej dyrektywy i dochowują zasady proporcjonalności w ten sposób, że nadają się do zagwarantowania zamierzonego celu i nie wykraczają poza to, co konieczne do jego osiągnięcia, co podlega weryfikacji przez sąd odsyłający.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

W przedmiocie dopuszczalności

- 62 W swych uwagach pisemnych Komisja wyraziła wątpliwości co do dopuszczalności pytań trzeciego i czwartego. Wyjaśniła ona, że o ile obowiązek wnoszenia składki na rzecz funduszu kompensacyjnego obciążeń usługi powszechnej jest rzeczywiście przewidziany w art. 10 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 261/99 i w art. 11 ust. 1 lit. f) rozporządzenia w dziedzinie uprawnień, o tyle brak było decyzji AGCOM, na mocy której obowiązek ten stałby się stosowalny względem skarżących w postępowaniu głównym. W związku z tym owe pytania mają zdaniem Komisji charakter hipotetyczny.
- 63 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że celem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie jest bowiem formułowanie opinii o charakterze doradczym w odpowiedzi na ogólne lub hipotetyczne pytania, ale faktyczne zaspokojenie potrzeby skutecznego rozstrzygnięcia sporu dotyczącego prawa Unii (wyrok z dnia 26 października 2017 r., Bałgarska energia borsa, C-347/16, EU:C:2017:816, pkt 31).
- 64 Należy stwierdzić, że zgodnie z art. 7 ust. 4 dyrektywy 97/67 państwa członkowskie mogą ustanowić fundusz kompensacyjny, który może być finansowany z opłat wnoszonych między innymi przez operatorów świadczących usługi pocztowe. Ponadto państwa członkowskie mogą uzależnić udzielanie zezwoleń operatorom świadczącym usługę zgodnie z art. 9 ust. 2 tej dyrektywy od zobowiązania do wniesienia składki do owego funduszu.

- 65 W niniejszej sprawie, z jednej strony, zgodnie z art. 10 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 261/99 do uiszczania składek na rzecz funduszu kompensacyjnego obciążeń usługi powszechnej zobowiązani są między innymi posiadacze zezwoleń ogólnych, w wymiarze nieprzekraczającym dziesięciu procent dochodów brutto dotyczących usług zastępczych względem usług objętych usługą powszechną wynikających z działalności objętej zezwoleniem. Z drugiej strony zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. f) rozporządzenia w dziedzinie uprawnień posiadacz zezwolenia ogólnego ma obowiązek przyczyniania się do finansowania kosztów usługi powszechnej, gdy są spełnione przesłanki określone w motywie 27 dyrektywy 2008/6 i w art. 10 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 261/99.
- 66 Tymczasem, z uwag stron przedstawionych na rozprawie wynika, że AGCOM nie przyjęła jeszcze decyzji w sprawie utworzenia funduszu kompensacyjnego obciążeń usługi powszechnej. W związku z tym, z zastrzeżeniem weryfikacji tej okoliczności przez sąd odsyłający, organ ten nie określił przypadków, w których operatorzy świadczący usługi pocztowe nienależące do usługi powszechnej, zostaną wezwani do dokonywania wpłat na ów fundusz, ani konkretnych warunków tego rodzaju wpłat.
- 67 W tych okolicznościach, w zakresie dotyczącym pytania trzeciego, należy stwierdzić, że jak wynika z rozważań przedstawionych w pkt 65 niniejszego wyroku, art. 7 ust. 4 dyrektywy 97/67, w zakresie, w jakim umożliwia państwom członkowskim nałożenie obowiązku uiszczania składek na rzecz funduszu kompensacyjnego, został transponowany do włoskiego porządku prawnego. W związku z tym owo pytanie nie może zostać uznane za hipotetyczne i jest dopuszczalne.
- 68 Czwarte pytanie dotyczy natomiast zasadniczo konkretnych warunków, na jakich powinien zostać wykonany ciążący na posiadaczach zezwolenia ogólnego obowiązek uiszczania składek na rzecz funduszu kompensacyjnego obciążeń usługi powszechnej, w związku z czym w świetle rozważań przedstawionych w pkt 66 niniejszego wyroku należy stwierdzić, że udzielenie odpowiedzi na to pytanie sprowadzałoby się do sformułowania opinii dla AGCOM w przedmiocie kwestii, która ma obecnie wyłącznie hipotetyczny charakter. W rezultacie pytanie czwarte jest niedopuszczalne.

Istota sprawy

- 69 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 7 ust. 4 i art. 9 ust. 2 dyrektywy 97/67 powinny być interpretowane w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, tego rodzaju, jak rozpatrywanym w postępowaniu głównym, które nakładają na posiadaczy zezwolenia ogólnego na świadczenie usług pocztowych obowiązek uiszczania składek na fundusz kompensacyjny obciążeń usługi powszechnej.
- 70 W tym względzie należy na wstępie przypomnieć, że art. 9 ust. 1 dyrektywy 97/67 zezwala państwom członkowskim na wprowadzenie w stosunku do przedsiębiorstw sektora pocztowego zezwoleń ogólnych dla usług wykraczających poza zakres usług powszechnych, podczas gdy art. 9 ust. 2 akapit pierwszy tej dyrektywy przewiduje dla państw członkowskich możliwość wprowadzenia procedur zezwoleń w odniesieniu do usług należących do zakresu usług powszechnych [wyrok z dnia 16 listopada 2016 r., DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, pkt 20].
- 71 Następnie art. 9 ust. 2 akapit drugi owej dyrektywy wylicza obowiązki, od których może zostać uzależnione przyznanie zezwolenia, przy czym nie jest możliwe wywiedzenie z jego brzmienia, do jakiej kategorii zezwoleń – dotyczących całości usług pocztowych, czy też dotyczących jedynie usług objętych usługą powszechną – odnosi się ów przepis [zob. podobnie wyrok z dnia 16 listopada 2016 r., DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, pkt 21].
- 72 Wreszcie, jak wskazuje motyw 27 dyrektywy 2008/6, w celu ustalenia, czy od operatorów świadczących usługi pocztowe nieobjęte usługą powszechną można wymagać wnoszenia wkładu na rzecz funduszu kompensacyjnego, państwa członkowskie powinny rozważyć, czy usługi świadczone przez owych

operatorów mogą być z punktu widzenia użytkownika uważane za usługi wchodzące w zakres usługi powszechnej w związku z tym, że są one wymienne w wystarczającym stopniu z usługą powszechną przy uwzględnieniu charakterystyki takich usług.

- 73 W tym względzie należy stwierdzić po pierwsze, że z analizy struktury całego art. 9 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 97/67 wynika, że pojęcie „zezwoleń” użyte w tym przepisie oznacza zezwolenia zarówno w rozumieniu art. 9 ust. 2 akapit pierwszy, jak i w rozumieniu art. 9 ust. 1 [wyrok z dnia 16 listopada 2016 r., DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, pkt 28].
- 74 Po drugie, poza tym, że warunek dotyczący wystarczającego stopnia wymienności przewidziany w motywie 27 dyrektywy 2008/6 został przejęty przez art. 10 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 261/99, art. 11 ust. 1 lit. f) rozporządzenia w dziedzinie zezwoleń nakłada w sposób wyraźny na posiadacza zezwolenia ogólnego obowiązek „przyczyniania się do finansowania kosztów usługi powszechnej, gdy spełnione są przesłanki określone w motywie 27 dyrektywy 2008/6 i w art. 10 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 261/99”, w związku z czym możliwość nałożenia na owego posiadacza zezwolenia obowiązku uiszczania składek na fundusz kompensacyjny obciążeń usługi powszechnej jest uzależnione od tego warunku dotyczącego wystarczającego stopnia wymienności.
- 75 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, na pytanie trzecie należy udzielić odpowiedzi, że art. 7 ust. 4 i art. 9 ust. 2 dyrektywy 97/67 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, tego rodzaju, jak rozpatrywanym w postępowaniu głównym, które nakładają na posiadaczy zezwolenia ogólnego na świadczenie usług pocztowych obowiązek uiszczania składek na fundusz kompensacyjny obciążeń usługi powszechnej, jeżeli owe usługi mogą być z punktu widzenia użytkownika uważane za usługi wchodzące w zakres usługi powszechnej w związku z tym, że są one wymienne w wystarczającym stopniu z usługą powszechną.

W przedmiocie kosztów

- 76 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 2 pkt 1, 1a i 6 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on przepisom krajowym tego rodzaju, jak rozpatrywanym w postępowaniu głównym, wedle których przedsiębiorstwa przewozowe, wysyłkowe lub ekspresowych usług kurierskich, które świadczą usługi przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych są, z wyjątkiem sytuacji, w której ich działalność jest ograniczona do przemieszczania przesyłek pocztowych, operatorami świadczącymi usługi pocztowe w rozumieniu art. 2 pkt 1a tej dyrektywy.
- 2) Artykuł 2 pkt 19 i art. 9 ust. 1 dyrektywy 97/67, zmienionej dyrektywą 2008/6, należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, tego rodzaju, jak rozpatrywanym w postępowaniu głównym, które nakładają na każde przedsiębiorstwo przewozowe, wysyłkowe i ekspresowych usług kurierskich obowiązek posiadania zezwolenia ogólnego dla celów świadczenia usług pocztowych, o ile przepisy te są uzasadnione jednym z wymagań podstawowych wyliczonych w art. 2 pkt 19 tej dyrektywy

i dochowują zasady proporcjonalności w ten sposób, że nadają się do zagwarantowania zamierzonego celu i nie wykraczają poza to, co konieczne do jego osiągnięcia, co podlega weryfikacji przez sąd odsyłający.

- 3) Artykuł 7 ust. 4 i art. 9 ust. 2 dyrektywy 97/67, zmienionej dyrektywą 2008/6, należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, tego rodzaju, jak rozpatrywanym w postępowaniu głównym, które nakładają na posiadaczy zezwolenia ogólnego na świadczenie usług pocztowych obowiązek uiszczania składek na fundusz kompensacyjny obciążeń usługi powszechnej, jeżeli owe usługi mogą być z punktu widzenia użytkownika uważane za usługi wchodzące w zakres usługi powszechnej w związku z tym, że są one wymienne w wystarczającym stopniu z usługą powszechną.**

Podpisy